

**UnB — UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**FACULDADE DE DIREITO**

**HÉRCULES NUNES JÚNIOR**

**ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE DA DEVOLUÇÃO DA MEDIDA  
PROVISÓRIA Nº 669/2015**

**BRASÍLIA**

**2018**

**HÉRCULES NUNES JÚNIOR**

**ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE DA DEVOLUÇÃO DA MEDIDA  
PROVISÓRIA Nº 669/2015**

Monografia apresentada à Faculdade de  
Direito da Universidade de Brasília como  
requisito parcial para obtenção do grau de  
Bacharel em Direito.

**ORIENTADOR:** Prof. Dr. Othon de Azevedo Lopes

**Hércules Nunes Júnior**

**Análise da Constitucionalidade da Devolução da Medida Provisória nº 669/2015**

Monografia apresentada à Faculdade de  
Direito da Universidade de Brasília como  
requisito parcial para obtenção do grau de  
Bacharel em Direito.

Brasília, 3 de dezembro de 2018

**BANCA EXAMINADORA**

---

OTHON DE AZEVEDO LOPES

---

FREDERICO CEZAR GONÇALVES

---

THIAGO MOREIRA DA SILVA

*My methods of navigation have their advantage.  
I may not have gone where I intended to go, but  
I think I have ended up where I needed to be.*

*(Douglas Adams, The Long Dark Tea-Time of the Soul, 1988)*

## RESUMO

A medida provisória é instrumento normativo constitucional que permite ao Presidente, desde já, produzir os efeitos de lei no ordenamento jurídico, desde que presentes os pressupostos constitucionais de urgência e relevância. Todavia, há controvérsia sobre a atuação tanto do Poder Legislativo quanto do Poder Judiciário no que diz respeito a apreciação destes pressupostos. O foco deste trabalho é a análise da devolução da Medida Provisória nº 669/2015 pelo então presidente do Senado Renan Calheiros através da doutrina, da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do processo legislativo constitucional. Desse modo, esta pesquisa visa a (i) compreender a importância da Medida Provisória como instrumento normativo devido a sua natureza singular; (ii) entender como se dá a análise dos pressupostos constitucionais pelo Poder Legislativo e pelo Poder Judiciário e sua evolução ao longo do tempo; e (iii) verificar a consonância do ato da presidência do Senado Federal com a Constituição Federal e outros dispositivos que regulam sua tramitação.

Palavras-chave: medida provisória, devolução, direito constitucional

## ABSTRACT

The provisional measure is a constitutional normative instrument that allows the President to produce immediate effects in the legal system, if the constitutional requirements – urgency and relevance – are present. However, there is controversy about how both the Judicial System and the Legislative Power can control these requirements. This research focus on analyzing the return of Provisional Measure no. 669/2015 by Renan Calheiros, former President of the Senate. The return is analyzed through the doctrine, the Supreme Federal Court case law and the constitutional legislative procedure. Therefore, this study aims at (i) understanding the importance of provisional measures as a normative instrument, given its singular nature; (ii) comprehending how the Legislative Power and the Judicial System analyze the constitutional requirements and how it has changed over time; and (iii) verifying the accordance between the Federal Constitution and Renan Calheiros's decision.

Keywords: provisional measure, return, Constitutional Law.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
1 MEDIDA PROVISÓRIA — CONTEXTO HISTÓRICO E DEFINIÇÕES .....	11
1.1 ANTECEDENTES E ORIGENS .....	11
1.2 CONCEITO E NATUREZA .....	14
2 ASPECTOS RELEVANTES DA MEDIDA PROVISÓRIA.....	17
2.1 PROCESSO LEGISLATIVO .....	17
2.2 PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS.....	18
2.2.1 A APRECIÇÃO DOS PRESSUPOSTOS DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA PELO CONGRESSO NACIONAL .....	21
2.2.2 CONTROLE DOS PRESSUPOSTOS DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA PELO STF .....	24
2.3 LIMITES MATERIAIS PARA EDIÇÃO.....	28
3 ANÁLISE DA DEVOLUÇÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 669/2015 .....	31
3.1 PRECEDENTES DE DEVOLUÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS .....	32
3.2 ANÁLISE DA DECISÃO DO PRESIDENTE DO SENADO .....	33
3.2.1 ANÁLISE DOS ARGUMENTOS PARA A DEVOLUÇÃO DA MPV 669/2015	35
CONCLUSÃO.....	45
BIBLIOGRAFIA .....	48

## SUMÁRIO DE FIGURAS

Gráfico 1— Edição de medidas provisórias e média de tempo entre as edições

Gráfico 2— Proporção entre medidas provisórias convertidas e revogadas 2001-2018

Tabela 1— Quantidade de MPVs editadas após a EC nº 32/2001

Tabela 2— Situação das proposições apresentadas na Câmara dos Deputados



## INTRODUÇÃO

A medida provisória é instrumento controverso no ordenamento jurídico brasileiro desde sua implementação pela Constituição Federal de 1988. A espécie normativa gera discussão em diversos aspectos. Sua natureza jurídica *sui generis* é objeto de discussão de diversos autores (vide CHIESA, 2002; MENDES e BRANCO, 2014; MORAES, 2017) por guardar semelhança com leis — posto que tem eficácia no ordenamento jurídico desde sua edição — e com projetos de lei — posto que depende da aprovação do Congresso Nacional para que seja transformada definitivamente em lei.

Para que sejam e submetidas à apreciação do Congresso Nacional, as MPVs necessitam preencher os critérios de relevância e urgência, conforme determina a Constituição. Tais critérios, contudo, também são objeto de discussão, visto que não é uniforme o entendimento de como deve ser feita sua avaliação pelo Poder Judiciário e que há alegações de que os estes não são observados pela Presidência da República, que edita medidas provisórias com frequência relativamente elevada (ABRAMOVAY, 2012).

Estas críticas estão presentes na doutrina e na jurisprudência, e alegam que o excesso de edição de medidas provisórias significa uma usurpação da capacidade legislativa pelo Poder Executivo. Como se verá adiante, há excesso de edição de medidas provisórias, mas o Poder Legislativo tem plenas capacidades de exercício de suas prerrogativas.

Uma das controvérsias existentes é a possibilidade de devolução de medidas provisórias, que ocorreu apenas três vezes na vigência da Constituição Cidadã. Este trabalho abordará a última ocorrência, a devolução da Medida Provisória nº 669/2015 pelo então Presidente do Senado, Renan Calheiros.

Assim, essa pesquisa tem como objetivo examinar a referida decisão, mas, antes, busca entender o contexto em que a medida provisória está inserida, quais as críticas feitas e se essas críticas se sustentam quando confrontadas aos dados que serão apresentados.

Para a verificação do controle dos pressupostos constitucionais pelo STF, foi realizada pesquisa de jurisprudência com o intuito de entender como o Tribunal foi evoluindo o entendimento dos limites de seu controle sobre os pressupostos constitucionais. Para embasar a análise da decisão que devolveu a MPV 669/2015, além do estudo da doutrina, foi realizada breve análise de dados estudo das medidas provisórias editadas após a Emenda Constitucional

nº 32 de 2001 para averiguar como este instrumento tem sido utilizado pelo Presidente da República e como o Congresso Nacional tem conduzido a sua tramitação.

O primeiro capítulo busca esclarecer as origens da medida provisória, sua derivação do decreto-lei e explicar a inspiração na Constituição Italiana para concepção do instituto no Brasil. O balizamento de suas origens revela a intenção do constituinte de criar um instrumento que permitisse ao Estado responder rapidamente a situações urgentes, provenientes de uma sociedade complexa (MENDES e BRANCO, 2014) e de garantir a participação do Poder Legislativo, em oposição ao período autoritário da Constituição anterior.

O segundo capítulo explica como se dá a tramitação de medida provisória e analisa como os pressupostos constitucionais de relevância e urgência são determinantes para a edição de medidas provisórias. Ainda, o capítulo demonstra como se deu a evolução da análise dos pressupostos constitucionais pelos Poderes Legislativo e Judiciário desde a criação do instituto.

O terceiro capítulo analisa a decisão do Presidente do Senado, consubstanciada no Ato Declaratório nº 5 de 2015, a partir do entendimento feito no capítulo anterior. Inicialmente, são brevemente apresentadas as outras ocorrências de devolução para contextualizar o assunto e, então, parte-se ao estudo da devolução da MPV 669/2015. O estudo busca verificar a constitucionalidade do ato e sua adequação ao entendimento do STF, da doutrina e mesmo do Congresso.

A relevância do tema se demonstra por quê a medida provisória é um instrumento legislativo amplamente utilizado no presidencialismo brasileiro. O entendimento das possibilidades relativas a apreciação da medida provisória e de seus pressupostos constitucionais pelo Poder Judiciário e pelo Poder Legislativo ajuda a esclarecer como as MPVs têm sido utilizadas, como seu controle tem sido realizado e quais as consequências da forma como o controle tem sido feito.

## 1 MEDIDA PROVISÓRIA — CONTEXTO HISTÓRICO E DEFINIÇÕES

### 1.1 ANTECEDENTES E ORIGENS

Michel Temer (2007) indica que constituição italiana foi modelo inspirador para as medidas provisórias existentes no ordenamento jurídico brasileiro atual. Criadas pela Constituição de 1988, elas seguem o modelo dos *provvedimenti provvisori* daquele país, que são adotados pelo Governo, sob sua responsabilidade, em casos extraordinários de necessidade e urgência, com necessidade de aviso imediato ao parlamento, conforme dispõe o artigo 77 da Constituição Italiana:

Art. 77

O Governo não pode, sem delegação das Câmaras, emanar decretos que tenham valores de lei ordinária. Quando, em casos extraordinários, de necessidade e de urgência, o Governo adota, sob a sua responsabilidade, medidas provisórias com força de lei, deve no próprio dia apresentá-los para a conversão às Câmaras que, mesmo se dissolvidas, foram propositadamente convocadas, devendo reunir-se no prazo de cinco dias. Os decretos perdem eficácia desde o início se não forem convertidos em lei no prazo de sessenta dias desde a sua publicação. As Câmaras podem, todavia, regular com a lei as relações jurídicas que surgem na base dos decretos não convertidos.<sup>1</sup>

Apesar da semelhança entre medidas provisórias e *provvedimenti provvisori*, é interessante destacar uma grande diferença entre o modelo italiano e o modelo brasileiro, no que diz respeito à forma de governo:

Lá, o sistema de governo é parlamentar e a Constituição prevê que o “Governo” (no caso, o Gabinete, por meio do Primeiro-Ministro) editará a *medida provisória* sob sua *responsabilidade*. O que é *responsabilidade* no sistema parlamentar? É aquela de natureza *política*. Portanto, o que ocorre se a medida provisória não for aprovada pelo Parlamento italiano? O Gabinete (Governo) cai. [...] Por outro lado, também não prevê a nossa Constituição a responsabilidade política do Presidente da República no caso de não aprovação da *medida provisória*. (TEMER, 2007, p. 153, 154)

---

<sup>1</sup> Constituição da República Italiana, edição em língua portuguesa. Disponível em <[https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/relazioni/libreria/novita/XVII/COST\\_PORTOGHESE.pdf](https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/relazioni/libreria/novita/XVII/COST_PORTOGHESE.pdf)>. Acesso em 15 de novembro de 2018.

No arcabouço constitucional brasileiro, não há qualquer previsão de responsabilização do Presidente no caso de rejeição da medida provisória. Ou o Congresso aprova, ou não, sem qualquer prejuízo ao chefe do Poder Executivo.

A medida provisória não foi inovação legislativa absoluta no ordenamento constitucional brasileiro. Havia, antes da Constituição de 1988, o decreto-lei, previsto pela Emenda Constitucional nº de 1969, bastante similar à medida provisória em alguns aspectos, cuja análise auxilia a compreender com quais limites e intenções a medida provisória foi concebida. Não há dúvida de que, historicamente, o decreto-lei seja o antecedente imediato da medida provisória (MORAES, 2017).

O uso do decreto-lei, apesar dos abusos efetivados demonstrou a necessidade de um ato normativo excepcional e célere (MORAES, 2017). Com as medidas provisórias, o constituinte buscou encontrar um instrumento que possibilitasse ao Presidente responder mais rapidamente a situações relevantes e urgentes, garantindo participação mais atuante do Poder Legislativo (MENDES e BRANCO, 2014, p. 899). O exame comparativo de características do decreto-lei e da medida provisória ajudam a evidenciar o intuito do constituinte de aumentar a participação do Poder Legislativo frente a atos legiferantes oriundos do poder executivo.

O decreto-lei podia ser utilizado em casos de urgência ou interesse público relevante. Apenas a presença de um dos requisitos era necessária para a expedição de decreto-lei. A medida provisória, por sua vez, requer a presença de ambos os pressupostos constitucionais (relevância e urgência) para que possa ser editada (MORAES, 2017). A exigência da presença dos dois pressupostos em vez de um só é um indicativo da limitação de situações em que se quer permitir a edição de medidas provisórias: na falta de um deles, o ato seria inconstitucional.

Para o decreto-lei, a ausência de manifestação do Congresso Nacional durante o seu prazo de vigência significava a aprovação do texto. Com a medida provisória, em caso de silêncio do parlamento, o término do prazo indica também o fim de sua eficácia<sup>2</sup>. Veja-se, para que a medida provisória seja convertida em lei, deve, obrigatoriamente, ser aprovada no parlamento. Antes, havia a possibilidade de criação de norma jurídica sem qualquer

---

<sup>2</sup> CF, Art. 62, §3º

deliberação do Poder Legislativo. A mudança na sistemática indica, como exposto acima, o intuito de ampliar a participação do Congresso no processo de medidas provisórias.

Ainda, o decreto-lei não permitia qualquer tipo de alteração em seu texto. A aprovação ou rejeição só poderia ocorrer em sua totalidade, o que representava mais uma limitação à possibilidade de ação do Poder Legislativo. Enquanto a medida provisória pode receber emenda de deputados e senadores antes de ser votada pelos plenários das duas Casas<sup>3</sup>.

A limitação material é um dos poucos pontos em que a medida provisória é menos restritiva que o decreto-lei. O texto original do artigo 62 da Constituição Federal não previa qualquer restrição quanto ao objeto das medidas provisórias. Enquanto o decreto-lei do regime constitucional anterior podia versar somente sobre segurança, nacional, criação de cargos públicos, inclusive fixação de vencimentos, finanças públicas e normas tributárias. Para as medidas provisórias, só houve limitação a partir da aprovação da Emenda Constitucional nº 32/2001 (TEMER, 2007, p. 145).

A EC nº 32/2001 trouxe para as medidas provisórias as mesmas limitações previstas às leis delegadas, constantes no art. 68 da Constituição Federal. Não havia sentido em permitir que o Presidente pudesse se utilizar de outra espécie legislativa para tratar de matéria que, constitucionalmente, não poderia ser objeto de delegação pelo Poder Legislativo ao Poder Executivo (MORAES, 2017). Além dessas alterações, a referida emenda também proibiu a edição de medidas provisórias sobre matéria que seja relativa a direito penal, direito processual penal e processual civil, que vise a detenção ou sequestro de bens, que seja reservada a lei complementar e matéria já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso.

Nesse sentido, a criação da medida provisória se deu em contexto constitucional único. Enquanto o decreto-lei foi produto de um regime de força, de um Estado autoritário. Enquanto a medida provisória, originada na Constituição de 1988, foi produto de uma assembleia constituinte democrática, de um Estado Democrático de Direito (STEINMETZ, 2004, p. 145).

Como exposto, a medida provisória surgiu em um contexto em que houve a necessidade de um instrumento para atender a necessidades urgentes e relevantes. A existência desse instrumento legislativo emergencial pode ser, ainda, justificada por argumentos político-empíricos, como salientado por Steinmetz (2004, p.146): “é necessário

---

<sup>3</sup> Resolução nº 1 de 2002-CN, art. 4º.

dotar o Poder Executivo de poderes legislativos excepcionais e emergenciais, dada a complexidade das sociedades contemporâneas e a ampliação significativa da intervenção estatal nos domínios econômico e social”. Uma sociedade complexa exige agilidade do Poder Executivo, porque há problemas que não podem aguardar a deliberação do poder. Portanto, para evitar crises motivadas pela incapacidade do governo, cumpre dotar o Executivo de poderes legislativos excepcionais (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001, p. 125).

No contexto brasileiro, outra justificativa político-empírica para dotar o Poder Executivo de competência legislativa é o elevado número de partidos com representação no Congresso Nacional<sup>4</sup> e falta de unidade e disciplina partidárias (STEINMETZ, 2004, p. 145). São fatores que dificultam a negociação entre Executivo e Legislativo, por tornarem a articulação mais complexa e lenta.

Assim, a medida provisória é um instrumento que surgiu pela necessidade de atuação rápida do Poder Executivo frente a situações relevantes e urgentes. Suas bases são provenientes do decreto-lei, mas, por ter sido concebida em um contexto democrático, há a preocupação em garantir que o Poder Legislativo atue no seu processo de conversão em lei. Ainda, a medida provisória é amplamente inspirada pelo instituto italiano dos *provvedimenti provvisori*, mas com a grande diferença da responsabilização pela sua edição, que ocorre no sistema parlamentarista e não ocorre no presidencialismo brasileiro.

## 1.2 CONCEITO E NATUREZA

A medida provisória está prevista na Constituição Federal de 1988 em seu artigo 59, inciso V, e tem sua edição regulada pelo artigo 62 da Carta Maior. É instrumento emergencial que possibilita a produção imediata de efeitos no mundo jurídico, posto que tem força de lei desde sua edição. Segundo Gilmar Mendes e Paulo Gonet Branco (2014, p. 900):

As medidas provisórias são atos normativos primários, sob condição resolutiva, de caráter excepcional no quadro da separação dos Poderes, e, no âmbito federal, apenas o Presidente da República conta o poder de editá-las. [...] Não se confundem com meros projetos de lei, uma vez que desde quando editadas já produzem efeitos de norma vinculante.

A condição resolutiva a que os autores fazem referência manifesta a natureza anômala da medida provisória. Mesmo antes da submissão à análise do Congresso Nacional, as

---

<sup>4</sup> São 18 partidos no Senado Federal e 25 partidos na Câmara dos Deputados, conforme dados de novembro de 2018.

medidas provisórias já têm plena eficácia desde sua publicação. Todavia, é necessária aprovação do parlamento para que se transformem em lei. Caso não seja aprovada pelo Poder Legislativo no prazo previsto na Constituição Federal, a medida provisória perde a eficácia desde a edição, conforme preceitua o artigo 62, §3º da Constituição<sup>5</sup>.

Gilmar Mendes e Paulo Gonet Branco (2014) afirmam ainda que “à medida provisória aplica-se o que disse Pontes de Miranda do decreto-lei: trata-se de uma ‘lei sob condição resolutiva’”. Esse era também o entendimento de Caio Tácito (1989, p. 2), que, também utilizando a expressão de Pontes de Miranda, definiu a medida provisória como “lei sob condição resolutiva (rejeitável dentro do prazo) ou de decreto com eficácia adiantada em relação a deliberação do Congresso Nacional.”.

Concorda-se, aqui, com parte da definição apontada pelos autores. Há a necessidade expressa na Constituição de que o Congresso Nacional se manifeste para que a medida provisória se torne norma jurídica, para que se torne lei. Há também a possibilidade de rejeição da medida pelo Congresso. Dessa forma, faz sentido afirmar que a medida provisória é ato sob condição resolutiva.

Entretanto, o instituto analisado difere-se das leis. Nas palavras de Michel Temer (2007), “lei é ato nascido no Poder Legislativo, que se submete a um regime jurídico predeterminado na Constituição, capaz de inovar originariamente a ordem jurídica, ou seja, criar direitos e deveres”. Em parte, é possível notar as semelhanças. As medidas provisórias criam direitos e deveres e seu regime jurídico está previsto na Constituição. Entretanto, a maior diferença reside na origem do ato, conforme evidenciado por Temer: Lei é ato nascido no Poder Legislativo. As medidas provisórias são de competência exclusiva do Presidente da República e, portanto, do Poder Executivo, de acordo com o artigo 84, inciso XXVI da Constituição Federal.

Apesar de ter força de lei e de criar direitos e obrigações, a medida provisória “é unipessoal, não é fruto de representação popular, estabelecida no art. 1º, parágrafo único (‘todo o poder emana do povo’).” (TEMER, 2007, p. 153).

---

<sup>5</sup> Art. 62, §3º As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes.

Outras diferenças básicas entre leis e medidas provisórias são apontadas por Chiesa (2002):

A **primeira** delas consiste no fato de que as medidas provisórias correspondem a uma forma excepcional de regular certos assuntos, ao passo que as leis são a via normal de discipliná-los

A **segunda** está em que as medidas provisórias são efêmeras (60 dias a partir de sua edição, podendo esse prazo ser prorrogado uma única vez), enquanto as leis são, em regra, por tempo indeterminado, e, quando temporárias, têm seu prazo de vigência fixado por elas próprias

A **terceira** diferença decorre do fato de que as medidas provisórias são precárias, isto é, podem ser infirmadas pelo Congresso a qualquer momento dentro do prazo previsto no art. 62 da CF, prazo em que deve apreciá-las, em contraste com a lei, cuja persistência só depende do próprio órgão que produziu (Congresso).

A **quarta** diferença consiste em que a medida provisória não confirmada pelo Congresso Nacional perde sua eficácia desde a sua publicação (efeitos *ex tunc*); diferentemente da lei, que cessa seus efeitos *ex nunc*

A **quinta** diferença provém da circunstância de a medida provisória, para ser expedida, necessita que estejam presentes os pressupostos da “relevância e urgência”, enquanto no caso da lei, a relevância da matéria não é condição para que seja produzida, antes, passa a ser de direito relevante tudo que a lei houver estabelecido. Para a lei inexistente o requisito da urgência. (grifos do autor)

Outra característica da medida provisória que merece ser destacada é a sua produção imediata de efeitos, que a diferencia dos projetos de lei. Enquanto projetos de lei necessitam concluir a tramitação e obter aprovação em ambas as casas para que se tornem norma jurídica, a medida provisória produz efeitos desde já: eficácia primeiro, deliberação depois — mesmo que o Congresso venha a rejeitar a medida provisória. Além disso, um projeto de lei de iniciativa do Presidente da República pode ser retirado por seu autor, enquanto a medida provisória não permite o mesmo (MENDES e BRANCO, 2014). No máximo, é viável uma outra medida provisória que revogue anterior, caso em que ambas serão objeto de deliberação do Congresso Nacional, que pode optar por rejeitar a medida revogatória e dar vigência à anterior.

A medida provisória, nesse sentido, guarda semelhança tanto com projetos de lei — pela necessidade de apreciação pelo Congresso Nacional — quanto com as leis — pela



criação de direitos e deveres — mas difere-se das duas coisas. É, assim, instituto anômalo, com regime jurídico-constitucional próprio, marcado pela eficácia imediata e temporariedade (CHIESA, 2002), não devendo ser confundido com leis ou projetos de lei.

## **2 ASPECTOS RELEVANTES DA MEDIDA PROVISÓRIA**

### **2.1 PROCESSO LEGISLATIVO**

O processo de tramitação de uma medida provisória é regulamentado pela Resolução nº 1 de 2002 do Congresso Nacional. Cabe traçar, ainda que de forma simplificada, os principais momentos da tramitação.

A medida provisória surge por ato próprio do Presidente da República, que a edita e encaminha para publicação do texto no Diário Oficial da União. Publicado, o texto é enviado ao Congresso Nacional, acompanhado de documento que contenha exposição de motivos que justifiquem a edição da medida provisória. A medida provisória terá vigência por prazo de 60 dias, prorrogáveis por igual período<sup>6</sup>, contados desde a publicação. O prazo se interrompe apenas nos períodos de recesso do Congresso.

A partir de então, o Presidente do Congresso Nacional designará Comissão Mista, composta por igual número de deputados e senadores, criada especificamente para proferir parecer à medida provisória recebida.

A Comissão Mista deverá, necessariamente, proferir parecer — pela aprovação total da medida, pela apresentação de Projeto de Lei de Conversão ou pela rejeição da matéria — e analisar o mérito, a adequação financeira e orçamentária e os pressupostos constitucionais descritos no art. 62: relevância e urgência. Frise-se que, quando da aprovação da Resolução nº 1/2002 do Congresso Nacional, era possível que o parecer da Comissão Mista fosse substituído por relator designado pelo Presidente da Câmara dos Deputados. O julgamento da ADIN nº 4029 declarou a inconstitucionalidade dos artigos 5º e 6º da referida Resolução, que autorizavam a prática (MORAES, 2017).

Após análise e emissão de parecer pela Comissão Mista, a Câmara dos Deputados tem a responsabilidade de deliberar e votar a matéria. Se a Câmara concluir pela rejeição, a matéria é arquivada. Em caso de aprovação, é enviada ao Senado Federal, que fará

---

<sup>6</sup> Antes da EC nº 32 de 2001 a prorrogação do prazo de vigência não era possível.

deliberação e votação do texto recebido da Câmara dos Deputados. No Senado, a matéria recebida poderá ser aprovada — integralmente ou com emendas — ou rejeitada.

Opta-se por explicar a tramitação de forma simplificada porque o objetivo deste trabalho é analisar o momento em que se deu a devolução da medida provisória nº 669/2015 — logo que a matéria foi recebida pelo Congresso Nacional — não se fazendo necessária digressão sobre as diversas possibilidades de modificação na tramitação que podem vir a ocorrer.

## 2.2 PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS

Para que a edição da medida provisória seja legítima, o preenchimento de alguns pressupostos, conforme disposto no texto constitucional. Há os pressupostos formais (relevância e urgência) e pressupostos materiais, que balizam os temas que não podem ser objeto de medida provisória.

Ao inserir no ordenamento jurídico brasileiro espécie normativa capaz de produzir efeitos desde a sua edição, o constituinte determinou que as medidas provisórias só podem ser adotadas em caso de relevância e urgência, um claro indicativo da sua índole emergencial. Assim, as medidas provisórias devem ser utilizadas onde haja a necessidade de providências imediatas que não poderiam ser alcançadas caso fosse seguido o processo legislativo ordinário (MENDES e BRANCO, 2014).

Art. 62. **Em caso de relevância e urgência**, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

O Presidente da República é o único responsável pela edição da medida provisória, conforme o art. 84, XXVI, da Constituição Federal<sup>7</sup>. Cabe a ele, portanto, a percepção inicial da presença dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência. Nesse sentido, o Presidente dispõe de larga margem para apreciar a sua ocorrência (MENDES e BRANCO, 2014).

Observa-se, ainda, que mesmo antes da aprovação da EC nº 32/2001, o *caput* do art. 62 da Constituição Federal enunciava que “em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de

---

<sup>7</sup> Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:[...] XXVI – editar medidas provisórias com força de lei, nos termos do art. 62.

imediatamente ao Congresso Nacional[...]”. Ou seja, “o instrumento medida provisória era, e continua sendo, após a EC 32/2001, providência legislativa excepcional e de caráter emergencial, como claramente indicam os pressupostos materiais para sua edição — relevância e urgência.” (STEINMETZ, 2004, p. 144).

O *caput* do artigo 62 da Constituição Federal não deixa dúvida sobre quais são os pressupostos materiais para a edição de medida provisória. Ainda assim, não há qualquer indicação sobre em que situação se configurariam. Não há definição ou exemplo de situação que preencheria a urgência e relevância as descritas no referido artigo. De toda forma, a ausência de definição dos conceitos não significa que a edição de medida provisórias seja<sup>8</sup> ação discricionária (CLÈVE, 2010, p. 84).

Cabe ao Poder Executivo a análise inicial dos pressupostos de relevância e urgência para que se edite medida provisória. Inicial porque a medida provisória ainda passará pelo crivo do Congresso Nacional, que também deve avaliar a presença destes pressupostos, de forma que a análise feita pelo presidente não é absoluta, já que pode ser revista posteriormente. Há, também, a possibilidade de manifestação do Poder Judiciário, como se verá mais adiante.

Recorre-se a doutrina para entender as situações em que os pressupostos constitucionais sob análise estejam presentes.

Sobre o conceito de relevância, Chiesa (2002) diz que:

A relevância exigida no art. 62 da Constituição Federal é uma relevância qualificada pela necessidade de uma normatização que não pode sujeitar-se ao rito comum de produção normativa, pois, caso contrário, esvaziaria-se o conteúdo do referido pressuposto, na medida em que, como destacou Celso Antônio Bandeira de Mello, ‘todo e qualquer interesse público é, ipso facto, relevante.’ Ademais, se a matéria normatizada não fosse relevante não haveria a necessidade de ser disciplinada.

Assim, a relevância do artigo 62, que permite ao Presidente, extraordinariamente, editar matéria com força de lei, não é a mesma relevância do processo legislativo comum. “Quanto às medidas provisórias, a relevância demandante de sua adoção não comporta satisfação de interesses outros que não os da sociedade” (CLÈVE, 2010).

---

<sup>8</sup> CF, Art. 62, §5º

Ainda, entendendo a medida provisória como instituto emergencial, e como “exceção ao princípio de que cabe ao Legislativo editar atos que obriguem” (TEMER, 2007), a relevância da medida provisória deve ser tal que justifique essa exceção, que ampare a competência legislativa do Poder Executivo.

A situação que requer a edição de medida provisória deve ser, além de relevante, urgente.

Para delimitar o conceito de urgência, é importante reforçar o caráter emergencial do instrumento em análise. A capacidade de edição da medida provisória pode ser vista da seguinte forma:

O argumento mais frequente é o de que é necessário dotar o Poder Executivo de poderes legislativos excepcionais e emergenciais, dada a complexidade das sociedades contemporâneas e a ampliação significativa da intervenção estatal nos domínios econômico e social. A complexidade social e a crescente intervenção do Estado exigem um Poder Executivo ágil, eficaz e suficientemente instrumentalizado para dar conta dos inúmeros problemas concretos e imediatos; problemas cuja solução nem sempre pode aguardar providências normativas do Poder Legislativo, por natureza um poder de Estado mais lento, porque suas decisões dependem de ampla discussão e metódica deliberação. (STEINMETZ, 2004, p. 146)

A palavra “urgência” guarda significado de algo que não pode esperar. É simples o entendimento de que algo urgente é algo que necessita ser solucionado rapidamente, e que, caso não o seja, acarretará dano. O trecho cima esclarece que a própria capacidade do Poder Executivo de legislar emergencialmente decorre da necessidade de prontidão para responder a situações que exijam respostas imediatas, e que não podem aguardar o Poder Legislativo. Situações urgentes. Assim, “uma ação é urgente quando inadiável para alcançar determinado fim” (CLÈVE, 2010)

A urgência deve ser tamanha a ponto de justificar, assim como ocorre com a relevância, a exceção à regra geral de que legislar compete ao Legislativo (CHIESA, 2002).

Chiesa (2002) aponta, além disso, que toda matéria que possa aguardar mais de cem dias para ser disciplinada não é urgente. Tal interpretação resulta da leitura do art. 64 da Constituição, que regulamenta a urgência que pode ser solicitada pelo Presidente da República para projetos de sua iniciativa. O diploma legal determina que, após o pedido de urgência pelo Presidente, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal terão, sucessivamente,

quarenta e cinco dias cada para se manifestarem sobre a proposição, com mais dez dias para apreciação das emendas do Senado pela Câmara. Caso isso não ocorra, todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, ficam sobrestadas.

Nesse sentido, pode-se dizer que “para que se legitime a edição da medida provisória, há de estar configurada uma situação em que a demora na produção da norma possa acarretar dano de difícil ou impossível reparação para o interesse público” (MENDES e BRANCO, 2014, p. 901). Ou, ainda, como dito pelo Ministro Celso de Mello, no julgamento da ADI-MC 293:

O que justifica a edição de medidas provisórias, com força de lei, em nosso direito constitucional, é a existência de um estado de necessidade que impõe ao Poder Público a adoção imediata de providências de caráter legislativo, inalcançáveis segundo as regras ordinárias de legiferação, em face do próprio *periculum in mora* que fatalmente decorreria do atraso na concretização legislativa. (STF. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: ADI-MC 293. Relator: Ministro Celso de Mello. DJ: 16/4/1993. STF, 1993.)

Desse modo, percebe-se como a medida provisória é um instrumento legislativo necessário diante de uma sociedade complexa que exige resposta rápidas. Os pressupostos de urgência e relevância são, nesse sentido, o modo do Poder Constituinte Originário limitar o uso das medidas provisória a situações que justifiquem a capacidade legislativa do Poder Executivo.

### **2.2.1 A APRECIÇÃO DOS PRESSUPOSTOS DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA PELO CONGRESSO NACIONAL**

O diploma que regulava as medidas provisórias até 2002 era a Resolução 01/89-CN. A Resolução “atribuía, de modo privativo, ao pleno das duas Casas do Congresso, a responsabilidade de apreciar as medidas provisórias. À Comissão, restringia-se a análise dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência, nos termos do art. 5º da Resolução revogada” (CLÈVE, 2010, p. 177):

Art. 5º A Comissão terá o prazo de cinco dias, contado da publicação da medida provisória no Diário Oficial da União, para emitir parecer que diga respeito à sua admissibilidade total ou parcial, tendo em vista os pressupostos de urgência e relevância a que se refere o art. 62 da Constituição.

Enquanto a ainda vigorava a Resolução nº 1/89, houve a aprovação da EC nº 32/2001, que incluiu no texto da Constituição algumas regras referentes a forma de apreciação da medida provisória pelo Congresso Nacional. A redação originária do artigo 62 previa somente o envio imediato da MPV ao Congresso. Com as alterações incluídas pela Emenda, a análise da medida provisória pela Comissão Mista passa a ser exigência constitucional (CLÈVE, 2010). A mudança nas atribuições da Comissão foi feita por meio da inclusão do §9º no art. 62:

§ 9º Caberá à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

Nesse sentido, o parecer da Comissão é instrumento necessário para regularizar o processo legislativo, e os trabalhos dela propiciam o uso legítimo das medidas provisórias. entendimento de Valle (2004, p. 54):

O parecer prévio da Comissão assume condição de instrumento indispensável para regularizar o processo legislativo porque proporciona a discussão da matéria, uniformidade de votação e celeridade na apreciação das medidas provisórias.

A emenda tornou obrigatório, do mesmo modo, o exame dos pressupostos constitucionais de urgência e relevância, antes do exame do mérito da matéria, pela inclusão do §5º no artigo 62:

§ 5º A deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias dependerá de juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais

É bastante claro, dessa maneira, o intuito da nova redação dada ao artigo 62 pela EC nº 32 de 2001 no sentido de garantir que a medida provisória seja objeto de análise da Comissão Mista e que haja averiguação quanto a presença dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência. O Poder Legislativo deve decidir sobre a presença dos pressupostos constitucionais de urgência e relevância antes de deliberar sobre o seu mérito. Esta é uma exigência constitucional. O parecer da Comissão Mista certifica que a análise dos Plenários das duas Casas não será feita de maneira inopinada e acrescenta mais uma etapa de fiscalização da capacidade legislativa atípica do Executivo pelo Poder Legislativo.

A Resolução nº1 de 1989 foi revogada pela Resolução nº1 de 2002. A nova regulamentação previa em seu texto original a manifestação, em itens separados, sobre a constitucionalidade da medida provisória, inclusive sobre os pressupostos de relevância urgência:

Art. 5º A Comissão terá o prazo improrrogável de 14 (quatorze) dias, contado da publicação da Medida Provisória no Diário Oficial da União para emitir parecer único, manifestando-se sobre a matéria, em itens separados, quanto aos aspectos constitucional, inclusive sobre os pressupostos de relevância e urgência, de mérito, de adequação financeira e orçamentária e sobre o cumprimento da exigência prevista no § 1º do art. 2º.

Com o julgamento da ADI nº 4.029/DF, foi declarada a inconstitucionalidade do artigo supracitado, bem como a do artigo 6º, §§1º e 2º da nova Resolução. A ADI questionava a constitucionalidade da Lei Federal nº 11.516/07, entre outros motivos, por ter se originado de medida provisória sem a análise da Comissão Mista.

Mesmo que a Resolução nº 1 de 2002 previsse a possibilidade de dispensa do parecer da Comissão Mista e sua substituição por manifestação do relator de Plenário, a doutrina já questionava a constitucionalidade da dispensa antes do julgamento da ADI 4029:

Cumprir lembrar que a apreciação pela Comissão é exigência constitucional. Nesses termos, sustenta-se serem inconstitucionais as medidas provisórias convertidas em lei que não foram examinadas pela Comissão Mista, sendo que o pronunciamento do relator não tem o condão de suprir o parecer exigido pelo constituinte. (CLÈVE, 2010)

Assim, o julgamento da ADI 4029 reforça o entendimento de que a apreciação por Comissão Mista é etapa necessária da apreciação de medida provisória porque, como visto, é requisito constitucional:

A efetividade do art. 62, § 9º, da Carta Magna não pode mais ser negada. O Pretório Excelso não pode ser conivente com o desrespeito à Constituição, quanto mais quando a práxis vetusta se revela tão nociva à democracia e ao correto funcionamento do sistema de equilíbrio entre os Poderes da República. (ADI nº 4029/DF, Relator: Ministro Luiz Fux. DJ: 07/03/20

### 2.2.2 CONTROLE DOS PRESSUPOSTOS DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA PELO STF

Ainda que se tratem de pressupostos constitucionais, o controle de relevância e urgência nem sempre foi realizado pelo STF, e ainda hoje é feito dentro de certos limites. Clève (2010, p. 215) dispõe os níveis em que a fiscalização jurisdicional das providências normativas pode ocorrer:

(i) primeiro, ao controle dos pressupostos de habilitação (se, afinal, estão ou não presentes); (ii) depois, ao controle da matéria objeto da medida provisória (se suporta regramento legislativo provisório ou não); e, (iii) finalmente, ao controle da constitucionalidade da matéria propriamente dita (se é compatível, desde o ponto de vista substantivo, com as normas e princípios plasmados no Estatuto Fundamental). O Judiciário vem exercendo a última dimensão de controle plenamente. Quanto às primeiras, não há dúvida de que poderia exercê-la, se assim desejasse.

Quanto ao primeiro aspecto, não é uniforme no Tribunal o entendimento de que os pressupostos de habilitação são passíveis de análise pela Corte. Há, por um lado, a defesa do exame pelo STF em casos excepcionais e, por outro, a posição de que a arbitrariedade do juízo de urgência e relevância enseja análise pelo Supremo.

No contexto da Constituição de 1967, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal rejeitava a competência do Judiciário de exercer crítica sobre o juízo de existência dos pressupostos do decreto-lei (CLÈVE, 2010).

O entendimento do Tribunal mudou sob o regime da Constituição de 1988, especialmente após o julgamento do *leading case*, ADI-MC 162. O Ministro Moreira Alves explica que, em julgamento anterior, ainda sob a égide da Constituição de 1967, o Supremo Tribunal Federal entendeu que “a apreciação dos casos de ‘urgência’ ou de ‘interesse público relevante’ [...] está entregue ao discricionarismo dos juízos de oportunidade ou de valor do Presidente da República, ressalvada apreciação contrária e também discricionária do Congresso”.

Todavia, o Ministro relator ressalva: “Essa orientação, no entanto, tem de ser adotado em termos, pois, levada às suas últimas consequências, admitiria o excesso ou abuso de poder de legislar mediante medidas provisórias”.



Moreira Alves recorre à doutrina italiana, citando o autor Paolo Biscaretti Di Ruffia, para explicitar que os *provvedimenti provvisori*, que foram inspiração para as medidas provisórias brasileiras, estão sujeitos a controle jurídico. Veja-se:

E, na Itália, em cuja Constituição (artigo 77) a nossa Carta Magna se inspirou para a introdução em nosso sistema constitucional das medidas provisórias, e na qual se exige também o pressuposto da urgência, observa Biscaretti Di Ruffia (*Diritto Costituzionale*, 10ª ed., nº 173, pág. 486, Napoli, 1974) que a edição dos *provvedimenti provvisori com forza de legge* na forma de decretos-leis está sujeita ao controle jurídico por parte da Corte Constitucional, inclusive sobre o requisito da urgente necessidade — seja só limitadamente ao vício de legitimidade do decreto em exame, definido pelos administrativistas como “excesso de poder”: quando, por exemplo, encontrando-se no decreto a cláusula da sua não imediata aplicação, possa daí inferir-se, fora de qualquer juízo de mérito, a manifesta insubsistência do mencionado requisito. (grifos do voto)

É possível perceber que, no entendimento do Ministro, o controle dos requisitos constitucionais da matéria pode ser feito de maneira objetiva, quando não houver necessidade de nenhum exame do mérito da matéria para que se afira eventual ausência.

No caso em exame na época, o Ministro entendeu não haver “a insubsistência dos requisitos da relevância e da urgência capaz de caracterizar, nos limites do exame de um pedido de concessão de liminar, o excesso do poder de legislar por parte do Executivo”. Ainda assim, foi inaugurado o entendimento de que era possível a análise dos pressupostos constitucionais pelo Poder Judiciário:

Os conceitos de relevância e urgência a que se refere o artigo 62 da Constituição, como pressupostos para a edição de Medidas Provisórias, decorrem, em princípio, do Juízo discricionário de oportunidade e de valor do Presidente da República, mas admitem o controle judiciário quanto ao excesso do poder de legislar, o que, no caso, não se evidencia de pronto. (Relator: Ministro Moreira Alves, DJ: 14/12/1989).

Foi a partir deste julgamento que o Supremo admitiu o controle dos pressupostos da medida provisória, mas apenas em casos de excesso de do poder de legislar, de aferível abuso do juízo discricionário que faz o Presidente da República. É importante apontar que o controle dos desses pressupostos pelo Poder Judiciário exercem papel preponderante no que diz respeito a própria ocorrência dos requisitos de relevância e urgência.

No julgamento da ADI-MC 293-7/600-DF, em posição mais extremada, o Relator, Ministro Celso de Mello, aprofundou esse entendimento. Em seu voto, o Exmo. Ministro expôs:

Esse poder cautelar geral — constitucionalmente deferido ao Presidente da República — reveste-se de natureza política e de caráter discricionário. É ele, o Chefe de Estado, o árbitro inicial da conveniência, necessidade, utilidade, e oportunidade de seu exercício. Essas circunstâncias, contudo, não subtrai ao Judiciário o poder de apreciar e valorar, até, se for o caso, os requisitos constitucionais de edição das medidas provisórias. A mera possibilidade de avaliação arbitrária daqueles pressupostos, pelo Chefe do Poder Executivo, constitui razão bastante para justificar o controle jurisdicional.

Ou seja, no entendimento do Ministro, o Supremo Tribunal Federal não apenas pode exercer o controle dos pressupostos constitucionais, como a própria capacidade do Presidente da República avaliar arbitrariamente esses pressupostos enseja que esse controle seja feito. O Ministro aduziu ainda:

O reconhecimento de imunidade jurisdicional, que pré-excluisse de apreciação judicial o exame de tais pressupostos — caso admitido fosse — implicaria consagrar, de modo inaceitável, em favor do Presidente da República, uma ilimitada expansão de seu poder para editar medidas provisórias, sem qualquer possibilidade de controle, o que se revelaria incompatível com o nosso sistema constitucional. (DJ: 06/06/1990)

Após abertura do precedente, apenas em 1998 o Supremo Tribunal Federal veio a declarar a inconstitucionalidade de medida provisória por ausência dos pressupostos constitucionais. A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.753-2/DF, impetrada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, questionava a medida provisória 1577-6 de 1997. O artigo questionado tratava de ampliação no prazo prescricional do direito de propor ação rescisória por parte da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Assim votou o Ministro relator, Sepúlveda Pertence:

O caso faz retornar à mesa do Tribunal a questão de sindicabilidade jurisdicional da concorrência dos pressupostos de relevância e urgência para edição de medida provisória. Jamais lhe conferiu a Corte a carta de total imunidade à jurisdição; pelo contrário, desde a primeira vez — malgrado lhes reconhecendo o inegável coeficiente de discricionariedade — o Tribunal advertiu — invocando Biscaretti di Ruffia — a possibilidade de controlar o abuso de poder, que no ponto se

manifestasse. [...] Fácil compreender, no entanto, que se cuida de reserva para hipóteses excepcionalíssimas. [...] raia pela irrisão a afirmação de urgência para as alterações questionadas à disciplina legal da ação rescisória. [...] (DJ: 12/6/1998) (grifos meus)

O Ministro Sepúlveda Pertence entende, portanto, que a apreciação dos pressupostos constitucionais pode ser feita pelo Supremo Tribunal Federal, desde que em casos “excepcionalíssimos”.

Foi este o entendimento que acabou prevalecendo no Tribunal, de que os requisitos de urgência e relevância tem caráter político e são de apreciação discricionária pelo Presidente da República, somente cabendo análise pelo Poder Judiciário em excepcionais situações de excesso de poder (CHIESA, 2002, p. 145). Nesse sentido, podem ser citados os votos do Ministro Sydney Sanches, no julgamento da ADI nº 1.717-6/DF e do Ministro Ilmar Galvão, no julgamento da ADI nº 2.150-8/DF, respectivamente:

No que concerne à alegada falta dos requisitos da relevância e da urgência da Medida Provisória, exigidos no art. 62 da Constituição, o Supremo Tribunal Federal somente a tem por caracterizada quando reste objetivamente evidenciada. E não quando dependa de uma avaliação subjetiva, estritamente política, mediante critérios de oportunidade e conveniência, esta confiada aos Poderes Executivo e Legislativo, que têm melhores condições que o Judiciário para uma conclusão a respeito (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.717-6/ DF DJ: 22/09/1999)

(Quanto aos requisitos de urgência e relevância) Esta corte já assentou jurisprudência no sentido de que tais requisitos têm caráter político e são de apreciação discricionária do Presidente da República, somente cabendo sua análise pelo Poder Judiciário em excepcionais situações de excesso de poder. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.150-8/DF. DJ: 23/03/2000)

De todo modo, entende-se que, sem nenhuma hipótese de controle pelo Judiciário, haveria liberdade total para o Executivo avaliar ou não a ocorrência das circunstâncias autorizadas da edição de medidas provisórias. Isso implicaria esvaziamento de significado do *caput* do artigo 62, já que relevância e urgência seriam aquilo que o Presidente quisesse que fossem. Ainda, o Presidente não seria mais limitado pela Constituição, ele é quem decidiria sua própria esfera competencial na matéria (MELLO, 1990).

No regime parlamentarista, como visto, a rejeição de medida provisória pode significar a queda do governo. Há grande responsabilização do Primeiro-Ministro quanto à

edição de medidas provisórias. No nosso regime, entretanto, não há hipótese de responsabilização do Presidente em caso de rejeição do ato normativo. Assim, o controle jurisdicional dos pressupostos autorizadores deve ser ainda mais rigoroso em regimes presidencialistas (CLÈVE, 2010, p. 230).

Salienta-se, além do mais, que o Supremo Tribunal Federal é o guardião da constituição e, por isso, cabe a ele verificar infração à norma constitucional. Nessa lógica, destaca-se manifestação Ministro Marco Aurélio Mello:

Não podemos afastar do crivo do Supremo Tribunal Federal os requisitos previstos no artigo 62 da Constituição da República, para que se tenha a atuação, como legítima, sob o ângulo constitucional, do Presidente da República. Refiro-me à urgência e à relevância da questão. Os requisitos são constitucionais, e se está na própria Constituição Federal que o Supremo Tribunal Federal dela é o guarda, não tenho como dizer que não cabe à Corte o exame do tema. (ADI-MC nº 1516/RO. Relator: Ministro Sydney Sanches. DJ: 06/03/1997)

Assim, mesmo que seja responsabilidade do Congresso examinar se as medidas provisórias preenchem os pressupostos constitucionais de relevância e urgência, o Judiciário tem o poder de dizer a constitucionalidade do ato, visto que o inciso XXXV do artigo 5º da Constituição da República determina que toda lei está sujeita a apreciação do Poder Judiciário.

O controle judicial dos requisitos no Brasil, portanto, tem sido feito timidamente. A mudança de entendimento após a transição constitucional foi um passo importante para balizar o poder excepcional de legislar que o artigo 62 confere ao Presidente da República, mas o entendimento do Tribunal é no sentido de permitir a análise dos pressupostos constitucional apenas de forma objetiva, quando não houver nenhuma necessidade de análise do mérito e quando for flagrante o abuso do poder de legislar pelo Poder Executivo.

### **2.3 LIMITES MATERIAIS PARA EDIÇÃO**

Em seu texto originário, o artigo 62 da Constituição não previa qualquer limitação acerca de quais matérias poderiam ser objeto de medida provisória. O *caput* do referido artigo enunciava que “em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no

prazo de cinco dias”. O parágrafo único do artigo determinava a perda de eficácia, após trinta dias, das medidas provisórias não convertidas em lei (STEINMETZ, 2004, p. 144).

Ao longo do tempo, foram promulgadas emendas à Constituição visando disciplinar o uso deste instrumento. Nesse sentido, deve-se destacar as Emendas Constitucionais nº 6 e 7 de 1995, que adicionaram à Carta Magna o artigo 246, impedindo a adoção de medida provisória para regulamentar artigo da Constituição que tenha sido alterado por emenda promulgada a partir de 1995 (MENDES e BRANCO, 2014).

Cumprе observar que a limitação de matérias que podem ser objeto de medida provisória não existia até a aprovação da Emenda Constitucional nº 32/2001. Logo após a aprovação da Constituição de 1988, Caio Tácito (1989, p. 4) afirmou:

A propósito da edição de medidas provisórias, diante da indeterminação de seu objeto *ratione materiae*: todo e qualquer e qualquer assunto de competência legislativa da União admitirá o juízo discricionário tanto na emissão da medida provisória pelo Presidente da República como na confirmação ou rejeição pelo Congresso.

A ausência de limites, todavia, já ensejava críticas. Veja-se, novamente, Tácito (1989, p. 4): “A amplitude ilimitada de cabimento das medidas provisórias tem conduzido, aliás, à frequência de sua utilização pelo Presidente da República com intensidade que se equipara, ou mesmo excede, à dos decretos-leis no extinto sistema constitucional”.

Sobre a edição de medida provisória previamente a Emenda, leciona Michel Temer (1992, p. 141):

Por isso, tenho salientado que a medida provisória pouco difere do decreto-lei previsto na Constituição anterior. E com uma agravante: o decreto-lei somente poderia versar sobre matérias determinadas: segurança nacional, criação de cargos públicos, inclusive fixação de vencimentos, finanças públicas e normas tributárias. Para as medidas provisórias não há essa limitação. Podem versar, portanto, sobre todos os temas que possam ser objeto de lei, à exceção, naturalmente, das seguintes matérias: a) aquelas entregues à lei complementar; b) as que não podem ser objeto de delegação legislativa; c) a legislação em matéria penal; d) a legislação em matéria tributária.

Cabe apontar ainda que, além da ausência de limitação temática, antes da EC 32, havia a possibilidade de reedição de medidas provisórias indefinidamente. Entre 1988 e 2001, consideradas as reedições, foi editado o alarmante número de 6.110 medidas provisórias<sup>9</sup>.

Nesse contexto, a EC nº 32/2001 “teve como finalidade diminuir a excessiva discricionariedade na edição de medidas provisórias, prevendo uma série de limitações materiais, bem como a impossibilidade de reedições sucessivas.” (MORAES, 2017). O §1º do art. 62 determina as limitações:

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

I – relativa a: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

b) direito penal, processual penal e processual civil; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

II – que vise a detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

III – reservada a lei complementar; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

IV – já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

Atualmente, há, portanto, restrição quanto ao que pode ser objeto de medida provisória e foi vedada a reedição.

---

<sup>9</sup> Fonte: Presidência da República. Disponível em: < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/Principal.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Principal.htm)>

Assim, observa-se que a medida provisória tinha menos limitações que o decreto-lei. A inexistência de limites teve como consequência o excesso de edições de MPVs, o que já era observado desde a criação do instituto. A aprovação da Emenda Constitucional nº 32 de 2001 desempenhou papel importante na limitação da edição de medidas provisórias, tanto por vedar as reedições quanto por inserir limites ao seu objeto.

### **3 ANÁLISE DA DEVOLUÇÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 669/2015**

A medida provisória nº 669/2015 foi editada pela então presidente Dilma Rousseff em 26 de fevereiro de 2015, com a seguinte ementa:

Altera a Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, quanto à contribuição previdenciária sobre a receita bruta; a Lei nº 12.469, de 26 de agosto de 2011, a Lei nº 12.995, de 18 de junho de 2014, e a Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, quanto à tributação de bebidas frias; e a Lei nº 12.780, de 9 de janeiro de 2013, que dispõe sobre medidas tributárias referentes à realização, no Brasil, dos Jogos Olímpicos de 2016 e dos Jogos Paraolímpicos de 2016.<sup>10</sup>

Como visto, após a publicação, a próxima etapa é o envio do texto ao Congresso Nacional, para que seja apreciado pela Comissão Mista. A Resolução nº 1 de 2002, inclusive, determina clara e definidamente o prazo que deve ser observado para a composição da Comissão Mista:

Art. 2º Nas 48 (quarenta e oito) horas que se seguirem à publicação, no Diário Oficial da União, de Medida Provisória adotada pelo Presidente da República, a Presidência da Mesa do Congresso Nacional fará publicar e distribuir avulsos da matéria e designará Comissão Mista para emitir parecer sobre ela.

Com a publicação no Diário Oficial realizada em 27 de fevereiro de 2015, sexta-feira, as 48 horas a que o artigo 2º faz referência terminariam em 3 de março de 2015, terça-feira, desconsiderados os dias de final de semana. No limite do prazo de designação da Comissão Mista, em sessão deliberativa ordinária, o presidente do Senado Federal, Renan Calheiros (PMDB-AL), manifestou-se a respeito da MPV 665/2019:

Senhoras e senhores, antes de passarmos ao segundo item da pauta, permitam-me fazer uma importante comunicação. Eu comunico às senhoras e aos senhores que, utilizando as prerrogativas previstas no

---

<sup>10</sup> Diário Oficial da União, Publicado no D.O.U. de 27 de fevereiro de 2015

artigo 48, incisos II e XI, do Regimento Interno do Senado Federal, que atribuem ao Presidente do Senado Federal os deveres de velar pelo respeito às prerrogativas do Senado e às imunidades dos Senadores, bem como de impugnar as proposições que lhe pareçam contrárias à Constituição, às leis ou a este Regimento, devolve a Medida Provisória nº 669, de 2015, à Presidência da República. (Diário do Congresso Nacional, 4 de março de 2015, p. 446)

O presidente do Senado, que é também o presidente da Mesa do Congresso Nacional<sup>11</sup>, decidiu pela devolução da MPV 669/2015. A devolução adveio antes mesmo da designação de Comissão Mista, que nem chegou a ocorrer. Trata-se de situação raríssima, com apenas três casos durante a vigência da Constituição de 1988, sendo a MPV 669/2015 a terceira ocorrência (SANTOS, 2015). Faz-se necessária breve análise a respeito das ocorrências anteriores.

### **3.1 PRECEDENTES DE DEVOLUÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS**

Na primeira ocorrência, foi devolvida a medida provisória nº 33 de 16 de janeiro de 1989, pelo presidente em exercício do Senado, José Ignacio Ferreira. Conforme exposto na Mensagem do Congresso Nacional nº 1 de 20 de janeiro de 1989, a MPV foi devolvida por ser considerada “flagrantemente inconstitucional”<sup>12</sup>. A medida visava exonerar servidores da Administração Federal e dos extintos Territórios Federais, além de extinguir cargos. O entendimento do Senador José Ignacio Ferreira foi o de que a exoneração de servidores e extinção de cargos compunham, nitidamente, a prática de atos administrativos de competência privativa do Presidente da República, conforme dispõe a Constituição Federal em seu artigo 84, XXV<sup>13</sup>. Não poderiam, deste modo, ser objeto de deliberação do Congresso Nacional por meio de medida provisória “por violação ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes”.

A segunda medida provisória a ser devolvida pelo presidente do Senado foi a de nº 446, de 7 de novembro de 2008, que, conforme ementa, “dispões sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social, regula os procedimentos de isenção de

<sup>11</sup> Constituição Federal, art. 57, §5º: A Mesa do Congresso Nacional será presidida pelo Presidente do Senado Federal, e os demais cargos serão exercidos, alternadamente, pelos ocupantes de cargos equivalentes na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

<sup>12</sup>Diário do Congresso Nacional de 25 de janeiro de 1989, p. 52. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=2&datDiario=25/01/1989&paginaDireta=00052#>> acesso em 15 de novembro de 2018.

<sup>13</sup> Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: XXV – prover e extinguir os cargos públicos federais, na forma da lei.



contribuição para a seguridade social e dá outras providências”. O presidente do Senado, senador Garibaldi Alves Filho, justificou a devolução da MPV 446/2008 amparado pelo artigo 48, incisos II e XI do Regimento Interno do Senado Federal — mesmos fundamentos que viriam a ser utilizados por Renan Calheiros na devolução da MPV 669/2015.

Nesse caso, porém, a medida provisória não perdeu sua validade a partir da decisão do presidente do Senado. À decisão, foi apresentado recurso ao Plenário pelo Senador Romero Jucá, líder do Governo no Senado Federal. Acatado o recurso, o plenário decidiria após audiência da Comissão de Constituição e Justiça, conforme dispões o art. 48, XI, do Regimento Interno do Senado Federal<sup>14</sup>. A Comissão não chegou a se manifestar. Naquela oportunidade, “o então Presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer, irresignado com a decisão do presidente do Senado Federal de subtrair a apreciação da proposição por aquela Casa, solicitou a extração de cópia integral e deu prosseguimento a sua tramitação” (SILVA, 2016). Posteriormente, a Câmara dos Deputados decidiu pela rejeição da medida provisória<sup>15</sup>.

### 3.2 ANÁLISE DA DECISÃO DO PRESIDENTE DO SENADO

Dado que será analisada a integralidade do ato que devolveu a MPV nº 669/2015, justifica-se a completa transcrição da decisão do senador Renan Calheiros:

Como é de conhecimento de todos os Senadores, a prerrogativa por excelência desta Casa e do próprio Poder Legislativo, como um dos pilares da República, é a produção legislativa, como assentado no art. 48 da Constituição Federal.

O Poder Executivo, no entanto, ao abusar das medidas provisórias, que deveriam ser medidas excepcionais, deturpa o conceito mesmo de separação dos Poderes, invertendo os papéis constitucionalmente talhados a cada um dos Poderes da República.

Assim, o excesso de medidas provisórias configura desrespeito à prerrogativa principal deste Senado Federal.

Por outro lado, não pode a Presidência se furtar à análise da admissibilidade das medidas provisórias quanto aos pressupostos constitucionais de sua edição, a saber: a urgência e a relevância.

---

<sup>14</sup> Ao Presidente compete:

XI – impugnar proposições que lhe pareçam contrárias à Constituição, às leis, ou a este Regimento, ressalvado ao autor recurso para o Plenário, que decidirá após a audiência da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania;

<sup>15</sup> Conforme tramitação disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/88135>> Acesso em 15 de novembro de 2018.

No caso específico da Medida Provisória nº 669, não se pode considerar como urgente a alteração de alíquotas de contribuições previdenciárias, cuja vigência, por força constitucional, deverá aguardar o prazo de noventa dias. Esta matéria poderia ser perfeitamente veiculada por projeto de lei de iniciativa da Presidente da República, que ainda dispõe a seu favor da possibilidade da urgência constitucional. Por essa razão, considero a Medida Provisória nº 669, de 2015, inconstitucional.

A inconstitucionalidade desta Medida Provisória nº 669 também se revela pela afronta ao princípio da segurança jurídica. Não podemos nos olvidar que há poucos meses aprovamos neste Congresso Nacional a Medida Provisória nº 651, de 2014, que foi sancionada como Lei nº 13.043, de 13 de novembro de 2014. Essa lei possibilitou a desoneração da folha de pagamento de cerca de 60 setores da nossa economia. Agora somos surpreendidos por nova mudança nas regras da desoneração, com o aumento de alíquotas anteriormente diminuídas. Esta situação gera, todos sabem, instabilidade nas relações jurídicas, colocando em risco a confiança da sociedade nos atos emanados pelo Estado. Não posso, dessa forma, dar seguimento a tal medida atentatória a princípio constitucional basilar do Estado democrático de direito.

Aumentar impostos por meio de medida provisória, poucos meses após ter concedido uma vantagem fiscal que se dizia definitiva, sem a mínima discussão com o Congresso Nacional, é um péssimo sinal para quem deseja vender a imagem da normalidade institucional e econômica do Brasil. Além disso, é apequenar o Parlamento, é diminuir e desrespeitar suas prerrogativas institucionais e, como disse, o próprio Estado democrático de direito.

Não fosse apenas isso, a referida medida, ao tratar de temas diversos, tais como aumento de carga tributária sobre as empresas (na forma da mencionada alteração nas alíquotas de contribuição previdenciária sobre a receita bruta), alteração nas normas sobre tributação de bebidas frias e alteração das medidas tributárias referentes à realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, padece de injuridicidade, pois desrespeita o disposto na Lei Complementar nº 95, de 1998, especialmente a previsão do art. 7º, inciso II, que determina que a lei não conterá matéria estranha a seu objeto. Ou seja, a lei não pode conter mais de um assunto. Obviamente, por força do parágrafo único do art. 1º da referida lei complementar, o mesmo mandamento aplica-se às medidas provisórias.

Apenas lamento não ter tido a oportunidade de fazer o mesmo com as Medidas Provisórias n°s 664 e 665, que limitaram o exercício de direitos previdenciários por trabalhadores, porque essas medidas, havendo sido editadas no período do recesso legislativo, já tiveram sua tramitação iniciada, inclusive com oferecimento de emendas, e já se encontram hoje nas respectivas comissões mistas, devendo ser apreciadas pelo Plenário das Casas do Congresso Nacional.

Sendo assim, Sr<sup>as</sup> e Srs. Senadores, nos termos do art. 48, incisos II e XI do Regimento Interno do Senado Federal, não recebo a Medida Provisória n° 669, de 2015, e determino a sua devolução à Presidência da República. (Diário do Senado Federal n° 22, publicado em 04/03/2015, p. 446)

O então presidente do Senado alega que o excesso de medidas provisórias configura desrespeito à prerrogativa principal do Senado Federal, a produção legislativa. É afirmado, igualmente que a inconstitucionalidade da medida provisória se manifesta pela ausência do pressuposto constitucional da urgência e relevância. É sobre esses dois argumentos que se dará a análise a seguir.

### **3.2.1 ANÁLISE DOS ARGUMENTOS PARA A DEVOLUÇÃO DA MPV 669/2015**

Argumentos delimitados, segue-se a apreciação crítica.

- i) O excesso de medidas provisórias configura desrespeito à prerrogativa principal do Senado Federal, a produção legislativa*

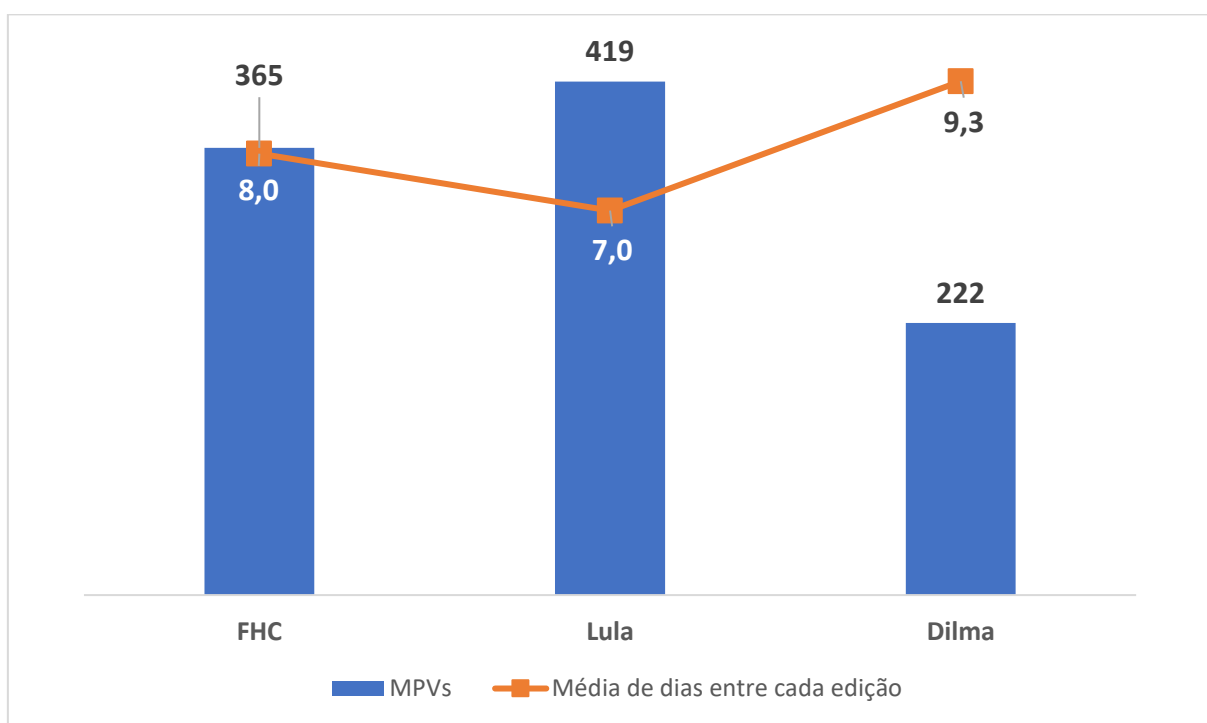
Ao iniciar seu pronunciamento, o senador Renan Calheiros defende que “o excesso de medidas provisórias configura desrespeito à prerrogativa principal do Senado Federal”, qual seja, a produção legislativa. O então presidente do Senado Federal aduz que o abuso de medidas provisórias “deturpa o conceito mesmo de separação dos Poderes, invertendo os papéis constitucionalmente talhados a cada um dos Poderes da República.”

Para que se possa analisar o argumento, é primordial avaliar se realmente houve excessos na edição de medidas provisórias. Observa-se, então, o número de medidas provisórias editadas ao longo dos mandatos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, os dois presidentes anteriores ao governo de Dilma Rousseff, para comparação. Dado que o governo de Dilma Rousseff teve duração menor que o de Lula e o de FHC, e que, por isso, a simples comparação de valores absolutos pode levar a conclusões equivocadas, calcula-se a proporção de medidas provisórias editadas durante os mandatos por meio da divisão do número de dias de duração do governo pelo número de medidas provisória.

Importante ressaltar que a lógica de edição de medidas provisórias anterior à EC nº 32/2001 era bastante diferente. A medida provisória podia ser editada indefinidas vezes, e a sua numeração era seguida de hífen com o número de vezes que havia sido reeditada. Na vigência da EC nº 32, a medida recebe um único número e produz efeito até a sua conversão ou o fim do prazo de 180 dias (ABRAMOVAY, 2012, p. 75). No entanto, mesmo que em parte dos períodos comparados o regramento constitucional seja diferente e que isso tenha impacto na edição das medidas provisórias, é possível contrapô-los e observar as diferenças.

Através da comparação das taxas de edição de medidas provisórias é possível tecer comentários mais acertados sobre o suposto abuso das medidas provisórias a que faz referência o presidente do Senado Federal:

**Gráfico 1— Edição de medidas provisórias e média de tempo entre as edições**



Fonte: Câmara dos Deputados<sup>16</sup>. Elaboração própria.

A partir da observação do gráfico acima, é possível verificar que a edição de medidas provisórias pela ex-presidente Dilma Rousseff esteve bem abaixo da de seus antecessores.

<sup>16</sup> Para o governo FHC, foram desconsideradas as reedições, que foram vedadas pela EC nº 32/2001 com a inclusão do §10 no art. 62 da Constituição Federal.

Enquanto Dilma editou, em média, uma medida provisória a cada 9,3 dias de seu governo, FHC e Lula editaram uma MPV a cada 8 e 7 dias, respectivamente.

Para o cálculo, foram consideradas as medidas provisórias editadas por Dilma Rousseff desde o início de seu mandato até o seu *impeachment*, em 31 de agosto de 2016. Caso sejam consideradas as medidas editadas desde a sua posse até o momento em que Renan Calheiros decidiu pela devolução da MPV nº 669/2015, a frequência com a qual das medidas provisórias foram editadas diminui: uma a cada 10,2 dias. É possível dizer que, comparado aos mandatos anteriores, não houve excesso de edição de medidas provisórias no governo Dilma.

Em relatório da FGV que analisa a produção legislativa no Brasil de 1988 a 2017, foi possível observar a mesma conclusão:

As maiores quantidades de edição de MPVs são observadas entre 2002 e 2007, com uma média de 65 ao ano, e caem durante o período de 2008 a 2015, com uma média de 37 ao ano. Essa quantidade volta a subir em 2016 e 2017, com uma média de 53 edições ao ano. (Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas, Congresso em números: a produção legislativa do Brasil de 1988 a 2017)

Sem embargo, é possível questionar o abuso de medidas provisórias pelo Poder Executivo de maneira estrutural. Apenas nos mandatos compreendidos pelo Gráfico 1, foram editadas 988 medidas provisórias, um instrumento que, teoricamente, deve ser utilizado em casos de urgência e relevância. Veja-se trecho da decisão do Ministro Celso de Mello, na decisão em Medida Cautelar no Mandado de Segurança nº 27931-1/DF

Quero registrar, desde logo, uma vez mais, a minha extrema preocupação [...] com o excesso de medidas provisórias que os sucessivos Presidentes da República têm editado, transformando a prática extraordinária dessa competência normativa primária em exercício ordinário do poder de legislar, com grave comprometimento do postulado constitucional da separação de poderes. (Medida Cautelar no Mandado de Segurança: MC nº 27931/DF. Relator: Ministro Celso de Mello. DJ: 27/03/2009)

Em consulta realizada pelo deputado Fernando Chucre (PSDB-MG), em 2008, que questionava o excesso de medidas provisórias, a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados evidenciou que “as medidas provisórias passaram a ocupar posição preponderante na produção normativa brasileira já desde o início da vigência da Constituição Cidadã”, o que também já foi demonstrado neste trabalho.

De fato, é possível averiguar o excesso de uso das medidas provisórias. Veja-se a quantidade de medidas provisórias editadas após a EC nº 32/2001:

**Tabela 1— Quantidade de MPVs editadas após a EC nº 32/2001**

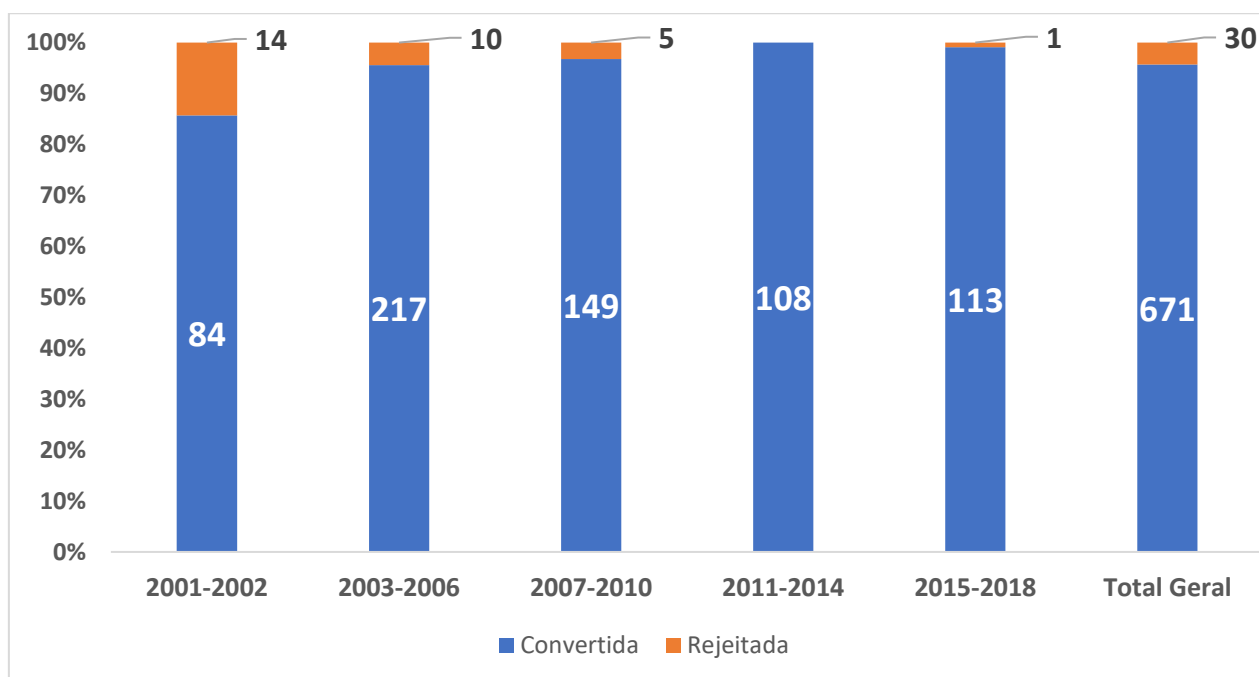
<b>Presidente</b>	<b>Período</b>	<b>Nº de MPVs</b>
FHC	2001 - 2002	102
Lula	2003 - 2006	240
	2007 - 2010	179
Dilma Rousseff	2011 - 2014	145
	2015 - Ago/2016	77
Michel Temer	Ago/2016 – Nov/2018	115
<b>Total</b>	<b>2001-2018</b>	<b>858</b>

Fonte: Presidência da República (2018)<sup>17</sup>. Elaboração própria.

São 858 medidas provisórias editadas no período, evidentemente um alto número, especialmente por se tratar de um instrumento legislativo para situações de relevância e urgência. Mesmo com verificação do excesso de medidas provisórias, cabe aqui fazer a observação de que é o Congresso o responsável por aprová-las. A análise dos parlamentares deve estar circunscrita à Constituição, de forma que a avaliação não será somente política. Nesse sentido, deve ser formulado juízo político e também jurídico no tocante à admissibilidade da medida provisória (CLÈVE, 2010, p. 184).

Todavia, não é isso o que ocorre. Veja-se:

<sup>17</sup> Dados atualizados até 23 de novembro de 2018.

**Gráfico 2— Proporção entre medidas provisórias convertidas e revogadas 2001-2018**

Fonte: Presidência da República (2018). Elaboração própria.

Em azul, tem-se a quantidade de medidas provisórias editadas para determinado período, e em laranja as medidas provisórias rejeitadas. Observa-se apenas o período posterior a Emenda nº 32/2001 porque, como visto, foi a partir dela que o exame pelo Congresso Nacional passou a constar no texto constitucional. Além disso, a vedação às reedições alterou drasticamente a maneira como as medidas provisórias são editadas. Antes, era possível reeditar a mesma medida provisória indefinidas vezes, sem que o texto jamais chegasse a ser analisado pelo Congresso.

Os dados demonstram uma clara propensão do Congresso Nacional a aprovar medidas provisórias. Das 858 medidas editadas entre 2001 e 2018, 671 foram convertidas em lei e apenas 30 foram rejeitadas. Respectivamente, esses valores correspondem a 78% e a 3% do total<sup>18</sup>. Ou seja, em dezessete anos, apenas 3% das medidas provisórias foram rejeitadas pelo Congresso. No período em que parlamento mais rejeitou medidas provisórias (2001-2002), a taxa de rejeição chegou a 16%. De 2011 a 2014, o Congresso Nacional não rejeitou nenhuma das medidas provisórias que recebeu.

<sup>18</sup> Os valores não chegam a 100% porque há medidas provisórias revogadas, prejudicadas e, para o período mais recente, há as que ainda estão em tramitação.

Assim, mesmo que haja excesso na edição de medidas provisórias, o Congresso Nacional tem visto por bem aprová-las. A Constituição, desde a aprovação da Emenda Constitucional nº 32, prevê o controle das medidas provisórias pelo Congresso. O art. 62, § 9º, determina que a Comissão Mista de Deputados e Senadores examine as medidas provisórias e emita parecer antes de submetê-las a apreciação do plenário de ambas às Casas. Se houvesse real desrespeito à prerrogativa legislativa, seria o caso da Comissão, composta por membros de ambas as casas, exercer o poder que detém e se manifestar contrariamente às medidas recebidas com mais frequência.

Nesse sentido, se manifesta Clève (2010, p. 185):

Lamentavelmente, porém, o Congresso Nacional tem relegado a segundo plano o exercício do controle jurídico das providências normativas de urgência. Consequência: medidas provisórias de duvidosa constitucionalidade têm sido, às dezenas, convertidas em lei. Na prática, o controle duplo vem sendo simplificado até sua redução àquele de natureza exclusivamente política (no menor sentido da expressão, infelizmente).

Cabe apontar, ainda, que um alto número de proposições apresentadas não significa um alto número de aprovações. O estudo “Congresso em Números”, da Fundação Getúlio Vargas, abarcando o período de 1988 a 2017, corrobora que há um alto índice de aprovação de medidas provisórias, mesmo quando comparadas a outros tipos de proposições:

**Tabela 2— Situação das proposições apresentadas na Câmara dos Deputados**

	PEC	PLP	PL	MPV	PLV	PDC
Aprovada	2,86%	3,44%	4,63%	79,07%	31,54%	83,15%
Arquivada	44,87%	46,64%	52,14%	5,39%	27,29%	6,97%
Em tramitação	40,16%	38,62%	36,2%	6,73%	40,94%	7,4%
Nº de proposições	3.459	2.991	56.804	816	503	13.180

Não se pode alegar desrespeito à prerrogativa de legislar do Congresso Nacional quando são acatadas tantas medidas provisórias.

Renan Calheiros afirma ainda que o abuso de medidas provisórias “deturpa o conceito mesmo de separação dos Poderes, invertendo os papéis constitucionalmente talhados a cada um dos Poderes da República.”



A capacidade de edição de medidas provisórias é dada ao Presidente da República pela Constituição. Ou seja, pelo Poder Constituinte Originário, representado por uma Assembleia democraticamente eleita. Não há sentido no Poder Legislativo desenhar um quadro institucional desfavorável a si mesmo (STEINMETZ, 2004, p. 158). É possível salientar ainda:

Do ponto de vista estritamente jurídico-constitucional, a medida provisória é delegação de competência legislativa excepcional ao Poder Executivo. Poderia se argumentar que o uso abusivo da medida provisória pelo Poder Executivo constitui usurpação fática. Contudo, esse argumento é facilmente refutável. Considerando-se que o Congresso Nacional brasileiro dispõe da via jurídico-constitucional (podendo emendar a Constituição, mudando já no texto constitucional o instituto da medida provisória — o que finalmente fez por meio da EC 32/2001) e da via político-constitucional (análise dos pressupostos materiais de admissibilidade; o Congresso Nacional está autorizado a decidir sobre a urgência e relevância das medidas provisórias editadas). (STEINMETZ, 2004, p. 159)

Portanto, o Congresso Nacional dispõe de diversas ferramentas para controlar as medidas provisórias, especialmente após a EC 32/2001. São possíveis: a alteração das medidas provisórias por meio de emendas (Resolução nº 1 de 2002, art. 4º); a rejeição da medida provisória pela via normal do processo legislativo; o controle dos pressupostos de constitucionais (CF, art. 62, §5º c/c §9º); e a alteração das próprias regras da medida provisória, por meio de emenda constitucional.

Assim, é possível dizer que o Congresso Nacional pode exercer amplamente seu poder legiferante, mesmo em face de excessivas medidas provisórias. O Poder Executivo, ao editar medidas provisórias em excesso, age no limite das prerrogativas constitucionais que lhe foram dadas. O Poder Legislativo, ao convertê-las, em sua maioria, deixa de exercer o poder que detém. O excesso de medidas provisórias não está previsto na Constituição como motivo que enseje a rejeição dessa espécie legislativa.

*ii) Ausência do pressuposto constitucional de urgência*

Há relação entre a análise do argumento anterior e a deste. Foi demonstrado que o Congresso tem grande capacidade de atuação no processo legislativo de medida provisória, dispondo de diversas maneiras de interceder na tramitação. Nesse sentido, enquanto a análise anterior expõe que as ferramentas de controle garantem a o exercício do poder de legislar, a

análise que se segue demonstrará que a decisão de Renan Calheiros impediu que esse controle fosse exercido. Aqui, não se avalia o mérito para aferir a urgência, mas a capacidade do Presidente do Senado de decidir pela presença ou não de urgência na matéria.

Em sua manifestação, o Presidente do Senado diz que “não pode a Presidência se furtar à análise da admissibilidade das medidas provisórias quanto aos pressupostos constitucionais de sua edição, a saber: a urgência e a relevância.”

A respeito da análise de admissibilidade de medidas provisórias, o texto constitucional é claro. A EC 32/2001, ao incluir o §9º no art. 62, estabeleceu que “caberá à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas”. É requisito necessário — e, frise-se, constitucional — a apreciação por Comissão Mista.

Aponta-se, também, que o STF, no julgamento da ADI nº 4.029, decidiu pela necessidade de fiel observância do referido §9º, reforçando a noção de que parecer prévio da Comissão Mista sobre a presença dos requisitos constitucionais para edição da medida provisória é indispensável (MORAES, 2017). Em seu voto, o Ministro relator Luiz Fux explicitou:

A magnitude das funções das Comissões Mistas no processo de conversão de Medidas Provisórias não pode ser amesquinhada. Procurou a Carta Magna assegurar uma reflexão mais detida sobre o ato normativo primário emanado pelo Executivo, evitando que a apreciação pelo Plenário seja feita de maneira inopinada. Percebe-se, assim, que o parecer da Comissão Mista, em vez de formalidade desimportante, representa uma garantia de que o Legislativo seja efetivamente o fiscal do exercício atípico da função legiferante pelo Executivo (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.029/DF. DJ: 08/03/2012)

Em que pese ADI nº 4029 ter julgado a impossibilidade de substituição do parecer da Comissão Mista por manifestação de relator em plenário, a declaração de inconstitucionalidade dos artigos 5º e 6º da Resolução nº 1 de 2002, que permitiam a prática, demonstram a indispensabilidade de manifestação da Comissão.

Nesse sentido, a avaliação pela Comissão Mista, além de ser requisito constitucional, representa o próprio controle do exercício da função de legislar pelo Poder Executivo. O impedimento de análise da Comissão configura afronta direta à Constituição Federal. E, por isso, “defende-se que qualquer ato para afastar ou frustrar os trabalhos da Comissão (ou

mesmo substituí-los pelo pronunciamento de apenas um parlamentar) padece de inconstitucionalidade” (CLÈVE, 2010, p. 178).

Logo, Renan Calheiros, ao argumentar que não podia se furtar à análise dos pressupostos constitucionais da medida provisória, invadiu competência que não era sua e fez uso de prerrogativa que não tinha direito, ao mesmo tempo em que alegava desrespeito ao Senado Federal pelo Executivo.

Ainda, o processo legislativo de medidas provisória, além das disposições constitucionais do art. 62, é regulado pela Resolução nº 1 de 2002 do Congresso Nacional. Seu art. 8º dispõe:

Art. 8º O Plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional decidirá, em apreciação preliminar, o atendimento ou não dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência de Medida Provisória ou de sua inadequação financeira ou orçamentária, antes do exame de mérito, sem a necessidade de interposição de recurso, para, ato contínuo, se for o caso, deliberar sobre o mérito.

Parágrafo único. Se o Plenário da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal decidir no sentido do não atendimento dos pressupostos constitucionais ou da inadequação financeira ou orçamentária da Medida Provisória, esta será arquivada. (grifos meus)

De pronto, observa-se que a decisão do então Presidente do Senado viola o devido processo legislativo e invade também a competência do Plenário de ambas as Casas do Congresso Nacional. Os juízos prévios sobre a admissibilidade das medidas provisórias têm o condão de influir e condicionar a decisão plenária. Não se legitima, portanto, a ocorrência de incidentes que operem sua anômala extinção, sem apreciação do Congresso Nacional (CLÈVE, 2010, p. 175).

Sobre o tema, Clèmerson Merlin Clève é categórico:

Com efeito, descabe à Mesa do Congresso indeferir, liminarmente, o processamento da medida provisória. Semelhante atitude configuraria violação ao devido processo legislativo. Afinal, a mesa do Congresso não é o Congresso Nacional. (2010, p. 176)

Por fim, além da doutrina, há manifestação do próprio Renan Calheiros, em 6 de abril de 2005, substanciada no art. 62, §§5º e 9º da CF e no art. 8º da Resolução nº 1/2002-CN, pela

ausência de competência para devolução de medida provisória por qualquer outro ente do Congresso que não a Comissão mista:

[...]Nem o Presidente do Senado Federal, nem o Presidente do Congresso Nacional têm competência para devolver medida provisória. Essa competência é somente do Plenário das duas Casas do Congresso Nacional, com fundamento em parecer preliminar da Comissão Mista, previsto na própria constituição, pelo não-atendimento dos pressupostos de relevância e urgência, parecer este que, sendo aprovado, a medida provisória estará automaticamente arquivada (Diário do Congresso Nacional, 6 de abril de 2005.)

Dado o exposto, resta claro que a devolução da Medida Provisória nº 669/2015, comunicada pelo Ato Declaratório nº 5 de 2015 configurou violação ao art. 62, §§5º e 9º da CF e ao art. 8º da Resolução nº 1/2002-CN. A decisão do Presidente do Senado interferiu no devido processo legislativo, invadiu competência da Comissão Mista e impossibilitou ao Plenário do Senado Federal e da Câmara dos Deputados o exercício de sua prerrogativa de analisar e decidir sobre medidas provisórias. Assim, a decisão, além de negar vigência à resolução do Congresso, é manifestamente inconstitucional.

## CONCLUSÃO

O presente trabalho evidenciou, inicialmente, como a medida provisória é um instrumento que surgiu pela necessidade de atuação rápida do Poder Executivo frente a situações relevantes urgentes. Demonstrou que suas bases são provenientes do decreto-lei, mas, por ter sido concebida em um contexto democrático, houve preocupação do Constituinte em garantir que o Poder Legislativo atue no seu processo de conversão em lei, demonstrado pela necessidade de submissão ao Congresso presente já no texto originário do artigo 62. Ainda, foi demonstrado que a medida provisória é inspirada pelo instituto italiano dos *provvedimenti provvisori*, com a diferença da responsabilização pela sua edição, que ocorre no sistema parlamentarista e não ocorre no presidencialismo brasileiro.

Em seguida, foi exposta a natureza do instituto da medida provisória, diferenciando-a de leis e projetos de lei, destacando-se a sua natureza anômala, marcada pela eficácia desde a edição e pela sua temporariedade.

Assim, foi possível compreender a importância da Medida Provisória como instrumento normativo devido a sua natureza singular.

O trabalho realçou os pressupostos constitucionais de urgência e relevância, utilizando a doutrina como auxílio para delimitar os conceitos dos pressupostos, visto que não há definição no texto constitucional. A relevância do artigo 62 foi entendida como qualquer situação que não pode sujeitar-se ao rito normal de produção normativa. A urgência foi entendida a partir do seu próprio conteúdo semântico, como algo que não pode esperar e, no âmbito da medida provisória, como justificativa para exceção à regra de que legislar compete ao Legislativo.

Depois, foi analisado como se dá a apreciação destes pressupostos pelo Poder Legislativo e pelo Poder Judiciário.

A apreciação pelo Congresso já estava prevista na redação originária do artigo 62, mas foi com a aprovação da EC nº 32/2001 que essa apreciação ganhou contornos mais sólidos, especialmente pela inclusão dos parágrafos 5º e 9º ao art. 62. Aqui, ressaltou-se como a EC nº 32/2001 tornou requisito obrigatório a apreciação de MPV pela Comissão Mista de Deputados e Senadores. Demonstrou-se também como o julgamento da ADI nº 4.029/DF pelo STF reforçou a indispensabilidade desta apreciação.

Quanto ao Poder Judiciário, a pesquisa tratou da evolução do entendimento do Tribunal, que inicialmente compreendia os pressupostos de urgência e relevância como de avaliação discricionária do Presidente da República até o julgamento da ADI-MC nº 162, com o voto do Ministro Moreira Alves. Neste tópico, foi possível evidenciar que há a necessidade de alguma forma de controle judicial, e que a sua ausência admitiria o abuso do poder de legislar. Ficou demonstrado também que o entendimento do Tribunal é no sentido de permitir a análise dos pressupostos constitucional apenas de forma objetiva, quando não houver nenhuma necessidade de análise do mérito e quando for flagrante o abuso do poder de legislar pelo Poder Executivo.

Por fim, foi feita a análise da devolução da Medida Provisória nº 669/2015, com contextualização de ocorrências prévias e sob dois enfoques principais: (i) alegação de que o excesso de medidas provisórias desrespeita a prerrogativa legislativa do Senado Federal e (ii) a competência do Presidente do Senado de analisar a presença dos pressupostos constitucionais.

Quanto ao primeiro argumento, o **Gráfico 1— Edição de medidas provisórias e média de tempo entre as edições** demonstrou que a edição de medidas provisórias durante o Governo Dilma, responsável pela edição da MPV 669/2015, teve frequência menor que a de seus antecessores. Também foi feita uma abordagem geral, considerando todas as medidas provisórias editadas a partir da EC nº 32/2001, com o intuito de averiguar o alegado excesso de edição de MPVs.

Nesse sentido, o **Gráfico 2— Proporção entre medidas provisórias convertidas e revogadas 2001-2018**, destacando o altíssimo número de medidas provisórias convertidas em lei, ajudou a demonstrar que, havendo real desrespeito à prerrogativa legislativa, o Congresso Nacional dispõe de diversos recursos para controlar a tramitação de medidas provisórias, dos quais não faz uso

Quanto ao segundo argumento, restou comprovado que o Presidente do Senado não tem competência para verificar a observância dos pressupostos constitucionais do artigo 62. Pode-se chegar a essa conclusão pela análise do texto constitucional (especialmente §5º e §9º do art. 62) e do artigo 8º da Resolução nº 1 de 2002 do Congresso Nacional, que rege a tramitação das medidas provisórias, e pelo exame da jurisprudência e de decisão anterior do próprio Renan Calheiros.

Verificou-se, assim, não só a ausência de concordância do ato da presidência do Senado Federal com a Resolução nº 1 de 2002 como a sua inconstitucionalidade, dada a inobservância dos dispositivos da Constituição supracitados.

Pode-se observar, com a realização do trabalho, que a crítica ao excesso de edições de medidas provisórias é pertinente e encontra respaldo nos dados pesquisados. Há, de fato, um alto número de medidas provisórias editadas, governo após governo.

Todavia, no que tange a usurpação de poder de legislar pelo Executivo, a crítica não procede. Ainda que haja uma elevada quantidade de MPVs, o Legislativo tem à sua disposição diversas maneiras de impedir que o Executivo legisle visto que, em última instância, é de sua responsabilidade a conversão da medida provisória. Entretanto, como visto, o Congresso aprova quase 80% das medidas provisórias que recebe. Um controle mais rigoroso das medidas provisórias poderia significar a redução do uso delas pelo Poder Executivo.

Nesse sentido, o papel da Comissão Mista é importantíssimo porque cabe a ela a análise inicial dos pressupostos constitucionais, do mérito e da adequação financeira. Este papel foi reforçado pelo julgamento da ADI nº 4.029, que declarou a inconstitucionalidade dos artigos da Resolução do Senado que dispensavam a análise da comissão. Assim, como requisito constitucional, a Comissão Mista poderia funcionar como barreira de entrada às medidas provisórias e não como apenas mais uma etapa do processo legislativo.

## BIBLIOGRAFIA

ABRAMOVAY, P. V. **Separação de Poderes e Medidas Provisórias**. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

BRASIL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE : ADI-MC 293. Relator: Ministro Celso de Mello. DJ: 16/4/1993. **STF**, 1993. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346295>>. Acesso em: 12 nov. 2018.

BRASIL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, ADI-MC nº 1516/RO, Relator: Ministro Sydney Sanches. DJ: 06/03/1997. **STF**, 1997. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347107>>. Acesso em: 17 novembro 2018.

BRASIL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ADI-MC nº 1753-2/DF. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. DJ: 12/6/1998. **STF**, 1998. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347250>>. Acesso em: 18 novembro 2018.

BRASIL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, ADI nº 1.717-6/DF. Relator: Ministro Sydney Sanches. DJ: 22/09/1999. **STF**, 1999. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266741>>. Acesso em: 15 novembro 2018.

BRASIL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, ADI nº 2.150-8/DF. Relator: Ministro Ilmar Galvão. DJ: 23/03/2000. **STF**, 2000. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347458>>. Acesso em: 15 novembro 2018.

BRASIL. MEDIDA CAUTELAR NO MANDADO DE SEGURANÇA: MC nº 27.931/DF. Relator: Ministro Celso de Mello. DJ: 27/03/2009. **STF**, 2009. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudenciaDetalhe.asp?s1=000028557&base=baseMonocraticas>>. Acesso em: 18 Novembro 2018.

BRASIL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: ADI 4029/DF. Relator: Ministro Luiz Fuz. DJ: 07/03/2012. **STF**, 2012. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2227089>>. Acesso em: 19 Novembro 2018.



CHIESA, C. **Medidas provisórias: regime jurídico-constitucional**. 2ª. ed. Curitiba: Juruá, 2002.

CLÈVE, C. M. **Medidas Provisórias**. 3ª. ed. São Paulo: Revista dos Trbunais, 2010.

ESCOLA DE DIREITO DA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Congresso em Números: A produção legislativa do Brasil de 1988 a 2017**. FGV. Rio de Janeiro. 2018.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. 2ª. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

MELLO, C. A. B. D. Perfil Constitucional das Medidas Provisórias. **Revista de Direito Público**, São Paulo, n. 95, p. 28-32, jul./set. 1990.

MENDES, G. F.; BRANCO, P. G. G. **Curso de Direito Constitucional**. 9ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MORAES, A. D. **Direito Constitucional**. 34ª. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

SANTOS, L. A. D. A "devolução" da MP 669: erro jurídico e instabilidade institucional. **congressoemfoco.uol.com.br**, 2015. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/opinioao/colunas/a-%E2%80%9Cdevolucao%E2%80%9D-da-mp-669-erro-juridico-e-instabilidade-institucional/>>. Acesso em: 16 nov. 2018.

SILVA, A. C. D. **Medidas Provisórias - Análise sobre a constitucionalidade de sua devolução**. Instituto Legislativo Brasileiro. Brasília. 2016.

STEINMETZ, W. O uso da medida provisória antes da Emenda Constitucional 32/2001 e o princípio democrático. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 237, p. 143-164, Julho/Setembro 2004.

TÁCITO, C. As Medidas Provisórias na Constituição de 1988. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 176, p. 1-28, abr./jun. 1989.

TAVARES FILHO, N. **Excesso de Edição de Medidas Provisórias**. Câmara dos Deputados. Brasília. 2008.

TEMER, M. **Elementos de Direito Constitucional**. 9ª. ed. São Paulo: Malheiros, 1992.

TEMER, M. **Elementos de Direito Constitucional**. 22ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

VALLE, J. C. F. D. **Medidas provisórias:** o procedimento legislativo e seus efeitos jurídicos. 1ª. ed. Brasília: FDK, 2004.